



Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Uppdrag att analysera och komplettera förslag om prioritering av dricksvatten- och avloppsreningskemikalier vid brist

Sammanfattning av uppdraget

En bokstavsutredare ges i uppdrag att analysera Livsmedelsverkets förslag som lämnas i rapporten Redovisning av regeringsuppdrag kopplat till fällningskemikalier – Utveckling av vägledningen och förslag på ny lag och förordning vid en allvarlig brist på fällningskemikalier (LI2025/02154). Utredaren ska komplettera förslaget med bedömningar och förslag i utestående frågor samt lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska särskilt analysera

- vilket tillämpningsområde regelverket ska ha,
- om det regelverket som Livsmedelsverket föreslår är förenligt med grundlag i fråga om möjligheterna till delegation av föreskriftsrätt och begränsning av grundläggande fri- och rättigheter,
- om regelverket ska innehålla någon form av påtryckningsmedel och, om det bedöms lämpligt, hur ett sådant sanktionssystem skulle kunna utformas,
- om berörda aktörer ska ha rätt till ersättning från staten och, om det bedöms lämpligt, hur ett ersättningssystem ska utformas, samt
- om regelverket ska göra det möjligt att begränsa export och i så fall i vilka situationer exporten ska begränsas eller om redan gällande bestämmelser om begränsningar i exporten kan anses tillräckliga.

Bakgrund

Regeringen gav 2022 en bokstavsutredare i uppdrag att analysera och lämna förslag på en författningsreglerad ordning för fördelning av vattenrenings-

kemikalier vid brist. Utredaren redovisade sitt uppdrag i mars genom pro-memorian En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier (Ds 2023:9). Vid remitteringen av departementsskrivelsen framförde flera remissinstanser att det fanns betydande svårigheter med att genomföra utredarens förslag.

Med anledning av remissutfallet fick Livsmedelsverket i regleringsbrevet för budgetåret 2025 i uppdrag att föreslå en ordning för fördelning av fällningskemikalier direkt från kemikalieproducenter eller distributörer genom en förutbestämd prioritetsordning eller efter beslut i enskilda fall vid brist. Livsmedelsverket redovisade uppdraget i rapporten Redovisning av regeringsuppdrag kopplat till fällningskemikalier – Utveckling av vägledningen och förslag på ny lag och förordning vid en allvarlig brist på fällningskemikalier. I rapporten föreslår Livsmedelsverket en ny lag om fördelning av fällningskemikalier vid vissa allvarliga bristsituationer. Förslaget innebär att producenter och distributörer får sälja kemikalier till kunder i en föreskriven prioritetsordning. Om kemikalierna inte räcker för att täcka en viss prioriteringskategori ska bristen anmälas till den ansvariga myndigheten som beslutar om fördelning av kemikalierna i det enskilda fallet. Livsmedelsverket föreslår även ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter som avviker från miljöbalken eller från tillstånd som är meddelade med stöd av bestämmelserna i balken.

Inför redovisningen av uppdraget gav Livsmedelsverket Havs- och vattenmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, länsstyrelserna i Jämtlands, Stockholms, Västra Götaland och Västernorrlands län och branschorganisationen Svenskt Vatten möjlighet att yttra sig över rapporten.

Livsmedelsverkets redovisning saknar bedömningar och förslag i vissa frågor. För att fällningskemikalier ska kunna fördelas dit de gör mest nytta vid en situation där det råder brist på sådana kemikalier, behöver tidigare underlag kompletteras med bedömningar och förslag i utestående frågor.

Uppdraget

Lagens tillämpningsområde och förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter

I Ds 2023:9 redogör utredaren för hur utredarens förslag förhåller sig till egendomsskyddet för det fall vattenreningskemikalier behöver fördelas om. I

det fallet konstaterar utredaren att den föreslagna lagstiftningen, som innebär att vattenreningskemikalier tvångsvis fördelas mellan olika aktörer, innebär ett ingrepp i fysiska och juridiska personers äganderätt. Det förslag som Livsmedelsverket har lämnat innebär en annan ordning. Enligt förslaget ska fällningskemikalierna fördelas ut i tidigare led och det ska vara möjligt att fördela kemikalier direkt från producent eller distributör till den aktör som är högst prioriterad.

Ingrepp i äganderätten är endast tillåtna om de är förenliga med bestämmelserna om egendomsskydd i regeringsformen och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får enligt regeringsformen (RF) införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart för att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Utredaren ska därför analysera och beskriva om det förslag som Livsmedelsverket har lämnat är förenligt med de grundläggande fri- och rättigheter, dvs. om eventuella begränsningar är motiverade samt proportionerliga.

Vidare ska utredaren analysera hur det regelverk som föreslås förhåller sig till beredskapslagstiftningen som exempelvis förfogandelagen (1978:262) och ransoneringslagen (1978:268).

Det lagförslag som lämnas i Ds 2023:9 omfattar vattenreningskemikalier i stort medan det förslag som Livsmedelsverket lämnat omfattar fällningskemikalier. Utredaren ska därför analysera och föreslå vilka kemikalier som ska omfattas av lagens tillämpningsområde.

Båda de lagförslag som har lämnats tidigare innebär att lagen ska tillämpas inte bara när det finns en konstaterad allvarlig brist på kemikalier utan också när det finns en betydande risk för en sådan brist. Utredaren ska därför se över definitionen på allvarlig brist och analysera vad som ska krävas för att lagen ska kunna användas.

Förslaget i Ds 2023:9 bygger på en ordning där bland annat en kommun, ett kommunalt företag eller en fysisk eller juridisk person föreläggs att avstå vattenreningskemikalier till förmån för någon annan. Förslaget i Livsmedelsverkets rapport innebär att fällningskemikalierna styrs om redan hos en producent eller en distributör och att lagen ska gälla för samtliga aktörer som yrkesmässigt producerar, distribuerar eller använder fällningskemikalier.

Utredaren ska analysera vilka aktörer som omfattas av förslaget i Livsmedelsverkets rapport och om formuleringen i förslaget behöver ändras eller närmare definieras.

Vid övervägandena är det viktigt att frågor om offentlighet och sekretess liksom förenligheten med unionsrätten och eventuellt andra internationella överenskommelser beaktas.

Möjligheten till delegation

Livsmedelsverkets förslag innebär till skillnad från förslaget i Ds 2023:9 ett ingrepp i avtalsrätten såtillvida att en producent eller distributör enbart får sälja kemikalier enligt en viss prioritetsordning. I Livsmedelsverkets redovisning föreslås flera bestämmelser där föreskriftsrätten delegeras. Föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes ska meddelas genom lag, se 8 kap. 2 § första stycket 1 RF. I vilken utsträckning som riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter inom olika områden beror på om det finns stöd för delegation i 8 kap. RF. Av 8 kap. 3 och 4 §§ RF framgår att delegation till regeringen i princip är utesluten i fråga om civilrättsliga regleringar. Delegering är dock i stor utsträckning möjlig för sådana föreskrifter som reglerar förhållandet mellan enskilda och det allmänna som avses i 8 kap. 2 § första stycket 2 RF. För att grundlagsenligheten av en bestämmelse inte ska behöva ifrågasättas är det därför viktigt att kunna avgöra om viss reglering hör till det obligatoriska lagområdet eller inte. Utredaren ska därför analysera och ta ställning till om lagstiftningen är av civil- eller offentlighetsrättslig karaktär. I de fall det inte bedöms möjligt att delegera föreskriftsrätten till regeringen eller en myndighet som regeringen bestämmer ska utredaren föreslå ändringar i bestämmelsernas utformning som möjliggör delegation eller att de bestämmelser som Livsmedelsverket har föreslagit på lägre nivå regleras i lag.

Offentlighetsrättsliga påtryckningsmedel

De författningsförslag som lämnas i Ds 2023:9 och i Livsmedelsverkets redovisning saknar bestämmelser om påtryckningsmedel i förhållande till en producent eller distributör vid en bristsituation. Vid en sådan situation kommer det att vara avgörande att de aktörer som omfattas av lagen också följer densamma. Det kan därför finnas anledning att komplettera författningen med möjligheten till någon form av offentlighetsrättsligt påtryckningsmedel för att inskräpa vikten av följsamhet. Ett påtryckningsmedel kan också ha betydelse för bedömningen av om lagstiftningen kan åberopas i tvister

mellan enskilda eller inte, dvs. om lagstiftningen är av civil- eller offentlig-rättslig karaktär. Utredaren ska därför analysera behovet av påtryckningsmedel och vid behov föreslå det påtryckningsmedel som bedöms lämpligt samt lämna förslag på hur ett sådant system kan utformas.

Export

En del av de fällningskemikalier som tillverkas i Sverige exporteras. Utredaren ska analysera om exporten behöver begränsas i vissa situationer och ta ställning till om bestämmelser om exportbegränsningar behöver läggas till i den föreslagna lagen eller om gällande lagstiftning är tillräcklig. Eventuella exportrestriktioner ska primärt fokusera på att minska risken för antagonistiska hot eller situationer där extrem brist som kan påverka människors liv och hälsa.

Rätten till ersättning

Både förslaget i Ds 2023:9 och Livsmedelsverkets förslag innehåller bestämmelser om rätt till ersättning från staten. Utredaren ska närmare analysera behovet av ersättning, och om det bedöms finnas ett sådant behov, ta ställning till vilka aktörer som bör ha rätt till ersättning och hur ett ersättningssystem ska utformas och finansieras.

Konsekvensutredning och samråd

Utredaren ska redogöra för konsekvenserna av de förslag som utredaren lämnar. Såväl kostnadsmässiga som andra konsekvenser ska belysas. Om förslagen förväntas medföra kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten ska en lämplig finansiering föreslås. Utredaren ska i sitt arbete samråda med Myndigheten för civilt försvar, Livsmedelsverket och Naturvårdsverket, samt vid behov samråda med övriga berörda myndigheter och organisationer.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) senast den 15 mars 2027.